中国社会智库人才与资金可持续发展建议

应　验

中国（海南）改革发展研究院 海口 570311

摘要：[**目的/意义**]2017 年 5 月出台的《关于社会智库健康发展的若干意见》中明确界定了中国特色社会智库的定义与内涵。但社会智库如何破解人才稳定性差及资金短缺的问题需要找到更针对性的对策。[**方法/过程**]本文首先梳理了社会智库相对于体制内智库的比较优势，明确提出人才与资金是社会智库可持续发展的核心要素。接着详细阐释了社会智库在人才吸引、培养与使用上的 5 点挑战以及社会智库在资金短缺及不稳定的 4 点原因。[**结果/结论**]立足社会智库人才与资金可持续发展上的问题表现与成因。本文从完善对社会智库的制度扶持，创新智库人才的“招、用、育、留”机制，明确定位、打响品牌、加强合作等三方面提出了中国社会智库可持续发展的对策建议。

关键词：社会智库　人才　资金　可持续　对策建议

分类号：C932.4

1 “智库热”背景下的中国特色社会智库

2015 年 1 月出台的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》提出“社会智库是中国特色新型智库的组成部分”的重要论断。2015 年底公布的首批 25 家国家高端智库名单上中国国际经济交流中心和中国（深圳）综合开发研究院两家社会智库入选首批国家高端智库。2017 年 5 月出台的《关于社会智库健康发展的若干意见》（以下简称《意见》）又对社会智库的性质功能、设立标准、管理体制、自身建设等方面做出进一步明确规定。“智库热”已从酝酿到蓬勃发展，而作为智库重要组成部分的社会智库尤其得到社会各界的重视与关注。

相较于体制内智库，社会智库视角更中立，研究更客观，运作更独立。然而社会智库不是与政府意见相左的“反对派”，也不是被利益集团绑架的传声筒，而是中国政治生态与民主氛围的重要组成部分，社会智库与其他类型的智库共同构成了中国政策制定过程中的决策基础，并与政府形成一种“和而不同”共生关系。社会智库与体制内智库的互补性体现在：其一，社会智库能汇集更多社会群体的多元利益诉求与价值取向，可以扩大与补充决策的民意基础。其二，社会智库具有相对独立的身份，在信息发布、舆论引导、反馈搜集等方面具有独特优势。其三，社会智库的民间和非官方属性更容易开展公共外交，进行国际合作与交流。《国语·郑语》中说“和实生物，同则不继”。实践证明，只有充分发挥社会智库连结民意，凝聚精英的特点，让更多社会主体参与政策制定，让政策更具民意基础和代表性，才能给予决策者更多的选择和更全面的分析，从而加快政府职能的转变和决策的科学民主化。

2 人才与资金：社会智库可持续发展的主要掣肘

中国社会智库的发展面临诸多挑战，比如法人地位不明确、资金来源不稳定、信息获取与成果呈报渠道不通畅、研究成果公信力和可操作性欠缺、人员专业性差且流动率高等。但是从智库实务工作的角度看，制约社会智库发展最核心的症结是吸引和留住优秀人才困难以及资金匮乏且不稳定两大问题。

2.1 吸引与留住人才问题亟需破题

相比于党政军智库、高校智库和企业智库，社会智库在吸引和留住人才方面具有天然劣势。虽然，社

作者简介：应验（ORCID: 0000-0003-3094-0223），中国（海南）改革发展研究院学术秘书，美国乔治亚大学公共管理硕士，E-mail: yingyan_cird@foxmail.com。

会智库具有人才使用和待遇灵活的优势，但客观上看，社会智库由于没有编制、申报职称困难、公信力和知名度差直接造成部分有意向入职社会智库的优秀人才在综合考虑个人职业发展和家庭生活的因素后，还是放弃加盟社会智库或短期工作后离职。然而，人才又是社会智库发展的基础和核心。社会智库作为研究咨询性机构，需要依靠人才产出成果，进而产生影响力，从而获得政府委托项目和社会捐款。没有一批稳定的人才队伍，社会智库只能是有“库”无“智”。具体讲，社会智库在吸引与留住人才方面面临如下困难：

2.1.1 过度依赖领军人物

社会智库在人员组成上多是以某个领军人物为核心，数十名专职研究人员为骨干。社会智库日常的课题研究和学术活动更多凭借领军人物自身的知名度、影响力和人脉关系。智库产生的核心观点及其发声渠道仍围绕领军人物，客观上导致组织内部的运作与管理是精英主导型的“家长制”代替集体决策的“班长制”[1]。这种“倒 T 型结构”造成社会智库人才梯队不健全，并可能导致部分社会智库的组织运行实际由领军人物而非由规章制度决定的结果。

2.1.2 缺乏稳定科研团队

培养适合智库研究特色的“实战型”研究人员往往需要较长的周期。在科研团队没有成型前，社会智库只能依靠“网络型专家”。通过设置专家委员会、理事会或顾问委员会，社会智库能网罗一批专家以松散的形式参与社会智库的活动，比如参加每年 1 到 2 次的学术会员会就智库度科研方向和计划提出建议，或在社会智库主办的学术会议上作为发言嘉宾。这些专家团队虽然能为社会智库带来知名度和学术影响力，但一个可持续发展的社会智库归根结底还是需要有培养一支“禁卫军”而非依靠“雇佣兵”。

2.1.3 人才流动机制缺失

虽然明确了社会智库“以战略问题和公共政策为主要研究对象，以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨”，但是具有“公益性导向”的社会智库与政府或体制内机构间的界限仍壁垒森严。目前看，除了体制内人员兼职或退休后参与社会智库工作以及部分社会智库领军人物以人大、政协的平台参政议政外，体制内在职人员和社会智库一般人员缺乏双向流转机制。

2.1.4 人员专业化程度低

由于社会智库经费、体制等问题加上专业型研究人才培养周期长，造成除领军人物和骨干研究人员外，大部分社会智库工作人员流动率较高，新人较多。尤其是刚毕业的硕士和本科毕业生进入社会智库后多从事科研辅助和日常行政岗位，工作成就感不强，积极性不高。流动率高意味着新人多，意味着工作专业化程度和默契感低，客观上造成管理层和研究骨干不得不分心于业务外工作，造成工作效率的降低。布鲁金斯学会主辅人员比例高达 1:3，辅助人员负责收据采集和处理、资金管理、产品营销和推广等事宜，而研究人员全身心负责政策研究和分析[2]。

2.1.5 人才协作性模式被动

由于社会智库比较依赖兼职研究人员、学术委员或顾问参与智库活动，在人才协作上就相对被动。外部专家的人事关系和智力产权归其人事单位所有，在担任社会智库兼职工作上就有所约束和顾忌。担任社会智库职务的在职官员或研究人员也以本职工作优先，在智库活动与本职工作冲突的情况下，很难请假参加社会智库举办的活动。而国家对党政机关领导干部兼任社会团体领导职务又有严格规定，社会智库的“雇佣兵”很难真正参与社会智库工作。

2.2 资金短缺且可持续性差问题普遍存在

稳定的资金供给是保障社会智库可持续发展的另一个重要基础。社会智库因为机制灵活，有多元筹资的便利。社会智库的资金可以来源于政府购买服务、企业捐赠、服务收费，也可以来自于其他社会组织，特别是基金会的资助[3]。多元筹资保障了社会智库在筹资对象间的平衡，从而能维持研究的客观性与中立

性。但相较于体制内智库，社会智库普遍面临资金短缺且不稳定的问题。其原因大致可概括为：

2.2.1 注册门槛高，法人地位多样

我国法律对非政府组织和民间团体的管理较为严格，社会智库注册门槛较高。部分社会智库未能以民办非企业法人注册而只能以公司形式成立，无法享受到税收优惠[4]。还造成社会智库在筹款时，捐款方无法通过捐款抵扣税费，影响资金公募的效果，造成社会智库外部筹资困难。而即便以民办非企业形式成立，能够在企业所得税方面享受一定减免，但整体税负仍重于事业单位、社会团体[5]。新出台的《意见》明确规定，社会智库"双重管理"既需要在民政部门登记，也要要找到主管单位挂靠，而为了规避不必要的风险，政府部门面对寻求挂靠的社会智库多面有难色[6]。注册门槛高造成了社会智库存在形式多样，不利于政府的统一管理，也让智库员工的合法权益的保障[7]。这部分注册不规范的社会智库随时面临有关部门的整顿和清理的风险，遑论资金的可持续发展。

2.2.2 研究专业性及成果影响力差

相较于体制内智库的决策影响力，社会智库由于其权威性与公信力较弱较难筹得社会资金资助。据国务院发展研究中心官网数据，2014 年中心报送各类研究报告 483 篇，中央领导同志对其中 121 篇报告做出批示 301 次。而国内一家知名社会智库报告显示，两年间仅得到中央领导和北京市领导批示 5 次[8]。由于社会智库专业化程度低，决策影响力差，造成利益团体通过委托社会智库发声的积极性较低。而委托机构也对社会智库研究成果的专业性产生顾虑，进而不愿意委托社会智库承担咨询课题。

2.2.3 有库无智，发展良莠不齐

在"智库热"的背景下，社会智库发展一哄而上，造成部分社会智库专业化程度低以及发展无序的状况。部分社会智库过于注重社会传播和社会关系的构建，忽视了政策研究和思想力的生产[9]。虽然智库根据其形态可分为综合型、专业性、平台型、媒体型四种[10]。不同智库由于其创立背景、发展理念、拥有资源的不同需要走不同发展模式，但这并不意味着平台型和媒体型就不需要注重内容。部分社会智库只重视抢占话语权，导致调查研究不够深入，对接决策需求不精准，把脉决策咨询问题不到位。这种专业化程度较低只注重媒体营销和传播力的社会智库也让外部资金"望而却步"。

2.2.4 社会捐赠文化尚未形成

我国尚未形成对社会智库的捐赠氛围，而超过 70%的美国家庭定期向公益机构提供捐赠，社会捐款是国外社会智库资金的重要来源[11]。以布鲁金斯学会为例，2015 年，其总收入为 1.06 亿美元，其中 86%源于各类捐赠。具体来看，捐款在 200 万美元以上的"金主"共 10 个，包括 4 家基金会、3 位个人、1 家公司、1 个政府机构、1 所学校。而在当年度所有捐赠者中，有 87 家是基金会。可见，慈善捐助所占份额比例非常高[**错误！未定义书签。**]。美国外交关系委员会 2013 年总共筹得资金 5596.23 万美元，其中年度捐献占 14.4%，企业会员及相关收入占 15.2%，捐款和赠款为 17.5%，出版收入占 14.3%，当期投资回报占 24.8%，租金收入占 3.6%[12]。社会捐款不仅是社会对智库的认可也是让社会智库得以健康可持续发展的重要资金来源。

3 社会智库人才与资金可持续发展建议

人才与资金是社会智库可持续发展的重要支柱。从某种程度上看，一个具有较强稳定性、较大影响力和较高专业化程度的社会智库主要就是解决好了人才和资金可持续的问题。可以说抓好人才和资金，就抓住了社会智库发展的"牛鼻子"。因此，本文结合前文分析的社会智库发展人才与资金所在的问题提出 3 大方面有针对性的建议。

3.1 完善社会智库的体制制度保障

如果说人才和资金是社会智库发展的"牛鼻子"，那么对社会智库的体制机制保障就是引导社会智库

[在此处键入]

健康可持续发展的“牵牛绳”。虽然“社会智库是中国特色新型智库的组成部分”已经写入国家对社会智库的指导意见中，但更加重要的是如何通过切实有效的举措，落实并完善有利于社会智库发展的外部保障。

第一，加强政府对社会智库发展的顶层设计。要进一步落实政务信息公开制度。信息公开既是政务透明化、决策民主化进程的必然要求，客观上也可以消除体制内外智库信息壁垒。要加快建立需求库、信息库、专家库、成果库平台和公共决策咨询的大数据平台，并建立党政部门对社会智库咨询意见的回应机制。同时，积极探索建立负面清单制度，给社会智库更多赋能和发展的空间。此外，要以战略性眼光探索“智库产业”模式。智库产业以智库为载体整合高端人才的智力资源，以创新型人才为核心是全智能产业链的集中体现[13]。建议在北上广深等人才较为集中的地区设立“智库园”，打造“智力硅谷”。吸引科研院校以及民间的智库机构聚集到园区办公，形成智库高地。地方政府可为智库入驻提供住房、场租的优惠，并提供科研、会议以及国际交流的条件[14]。

第二，完善社会智库法人治理结构和运行机制。2017 年两会后颁布的《民法总则》（原《民法通则》）在“法人”部分做出了新的解释：依据依法人的目的事业的性质，增设公益法人（事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构）和营利法人。社会智库以“公益法人”身份注册让社会智库注册身份不再尴尬，又为社会智库在管理运营、筹款等方面提供法律保障。而作为有独立法人地位的社会智库在内部管理中也应建立健全党建、劳动人事、财务、印章、档案等管理制度，真正成为依法自办、权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体。考虑到社会智库“领军人才”的特殊性，也要完善社会智库负责人管理制度，规范负责人的任职条件、产生程序、任职年限等，并实行法定代表人离任审计制度。对智库其他工作人员也要加强职业道德建设，自觉践行社会主义核心价值观，牢固树立国家安全、信息安全、保密纪律意识[15]。

第三，进一步促进政府采购智库服务。总得讲就是要尽快建立并完善“政策思想市场”[16][17]，发挥市场机制在政策分析建议供求关系、资金来源、影响方式、甄别手段、监管机制等方面的作用。要将决策咨询纳入决策过程的法定程序，出台政府购买决策咨询服务的指导性意见或专家咨询论证办法。要转变信息传递与采纳形式，由“烟囱筒式”体制内纵向传递向横向采纳体制外社会智库谏言转变[18]。实现以上目前，政府需要扩大对社会智库服务的购买力度。其一，政府可建立智库合作项目资助制度，在国家或地方每年度的科研经费预算中拿出一部分，成立“智库合作发展基金”[19]。在党校，高校专项课题序列外，还可增设社会智库课题序列，如海南省社会科学界联合会资助的海南国际旅游岛智库联盟 2017 年课题招标，中标课题可获得 5 万元研究经费。其二，对社会智库举办的学术活动给予一定资助。2016 年出台的《海口市扶持会展业务发展若干意见规定》规定超过 200 人的会议可以申请专项资金，单个会议补贴金额最高达 80 万元；国际会议，200 人以上最高可补贴 100 万元。

3.2 创新人才“招、用、育、留”机制

人才对社会智库和体制内智库都是宝贵的资源。相应的，社会智库中存在的人才问题，体制内智库也或多或少存在。然而，社会智库毕竟有其特殊性，更需要创新人才“招、用、育、留”机制，有针对性地对社会智库人才发展做出规划。

第一，社会智库要跳出“体制思维”办智库。社会智库要提供比体制内智库更灵活的机制和手段激发优秀人才施展才华，加速卓越人才成长，用市场化的机制吸引与使用人才，尊重人才作为特殊商品的市场属性。比如，对于优秀的青年人才，社会智库可以实行“评聘分离”的考评机制，高聘优秀青年人才。同时，更多以研究成果而非工作年限作为考察条件，让已显示研究能力而只有硕士学历的青年研究人员高聘为助理研究员或所长助理，方便这部分人才更多在期刊杂志上发文。要务实推行成果责任署名制度，确属个人的研究成果不采用集体署名或领导署名，激励青年科研人员多出成果。智库人才强调理论与实践相结合，既需要熟悉政府日常运作和政策制定，具备较高的政策研究素养；也能够综合运用社会科学和自然科学的理论知识，具备较高的学术素养。社会智库应以此为方向，在人才招聘、团队搭建、人员培养着力培养适应智库需要的人才。

第二，要创新人才使用的模式和平台。其一，有条件的地方政府可试行重大行政决策专家咨询论证制

度，积极探索建立决策咨询顾问委员会制度、第三方评估制度，吸纳社会智库专家参与，给予社会智库专家更多参政议政的平台和机会。其二，研究能力较强的社会智库可申请设立具有独立招收资格的博士后工作站或依托企业和高校设置联合培养的博士后工作模式。根据国家规定，博士后的招收对象主要是 35 周岁以下青年学者。通过设立博士后工作站，社会智库既可以保证每年有新进的研究力量，也争取部分出站的博士后留在智库继续工作。其三，还可参考高校设立访问学者制度，与高校合作建立校外研究或实践基地。“问渠那得清如许，为有源头活水来”，要创新社会智库人才吸引模式，鼓励更多年轻人参与智库工作。

第三，创新人才流动的渠道和机制。社会智库人才流动的问题核心是并没有形成“双向”流通的机制，只有从政府到智库的单向流动。因此，破题社会智库人才流动问题的核心就是解决社会智库人才如何畅通流向政府的问题。目前看可以从三个“部分”切入：遴选“部分”知名度较高、专业技能较强的专家，到“部分”与智库工作相关度较高的政府部门，挂职或借调到所在部门现有或特设的“部分”岗位上。2015 年山东省出台《关于加快智库高端人才队伍建设的实施意见》提出“分期分批推荐首席专家、岗位专家到各级党政机关挂职。”即先对社会智库专家进行遴选，确定社会智库中的首席专家和岗位专家，再有针对性地将经过政府认证的专家推荐到政府挂职。考虑到去行政化的大趋势，政府通过增加编制吸引社会智库人才流动的方式并不可持续。对于更大群体的社会智库普通工作人员（即非领军人物）考虑可以在落户、住房、子女教育、医疗社保等生活保障上增加力度，在职称评定、课题委托、媒体宣传等方面给予支持，通过“软性”“柔性”机制缓解社会智库人才流动频繁的问题。

3.3 明确自身定位协作打响品牌

“智库热”背景下，社会智库迅猛发展，但许多智库未能准确定位自身特色，剖析自身优势，只是简单借鉴或照搬成功经验，在初期举办几个获得活动后就逐渐“消失匿迹”。而时下智库数量多，竞争激烈，部分社会智库缺乏协作与交流，品牌活动或研究各自为阵，低水平的重复研究常见。社会智库要实现可持续发展，就需要在明确自身定位的基础上，加强品牌的塑造，扩大影响力与知名度，并积极进行智库间合作，服务于国家发展。

第一，社会智库要树立“比较优势”观，从“大而全”“全能选手”的误区中走出来。一方面，不同层次、不同方面、不同追求的智库均应有自己的专业领域，既要“专业”又要“专注”[20]。综合型、专业性、平台型、媒体型智库要合理有序发展。在立足自身核心优势的基础上，探索“智库+”模式。比如，另一方面，社会智库要充分利用研究独立，观点客观性和立场中立性的优势，生产出体制内智库所不能生产的知识产品[21]。社会智库要围绕政策盲点问题，开展“政策型”调研；围绕社情民意的热点问题，开展“民意型”调研；围绕领导关心的重点问题，开展“参谋型”调研，把群众呼声、百姓意愿及时反映给党委和政府[22]。

第二，社会智库应积极参与智库间合作。2017 年 5 月在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，习近平主席明确提出要“建设好智库联盟和合作网络”。事实上，早在 2015 年“一带一路”智库合作联盟已正式启动。这个囊括 60 余家国内知名智库的组织，在推动“一带一路”发展上发挥了巨大的作用。而由中方专家倡议成立的上海合作组织经济智库联盟，也在论证上海合作组织自由贸易区的可行性研究等方面发挥了积极作用。社会智库要摒弃“身份意识”“门户之见”，既要有企业的竞争意识，在知名度、影响力上有序竞争，也要有在服务国家的大局观，主动承担智库的时代责任与历史使命，顺应国家发展的大趋势，积极响应国家重大战略决策，主动参与智库间合作，服务国家发展。

第三，社会智库要积极充当公共外交的“排头兵”，通过国际间学术研究、会议研讨，树立好中国形象，宣讲好中国故事，传播好中国声音。《国家高端智库管理办法(试行)》提出，到 2020 年要建设 50-100 个“国家亟需、特色鲜明、制度创新、引领发展”，具有较大影响力和国际知名度的高水平智库。社会智库要积极参与国家高端智库评选，站在更高的平台，发挥独特的民间外交作用。政府部门也要有意识吸收和培养有特色、有实力的社会智库成为“国家队”，发挥社会智库的鲶鱼效应。同时，“引进来”“走出去”并重。一方面，鼓励社会智库吸纳海外智库专家、汉学家等优秀人才；另一方面，鼓励知名智库专家

到有关国际组织任职，从而提高社会智库及人才的国际化水平程度与影响力。

参考文献：

[] 金家厚. 民间智库发展:现状、逻辑与机制[J]. 行政论坛,2014(01):56-61.
[2] 王健. 论中国智库发展的现状、问题及改革重点[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2015(04):29-34+2.
[3] 邓国胜. 社会智库的独特价值与作用:《关于社会智库健康发展的若干意见》解读[EB/OL]. [2017-06-25]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-05/05/content_5191223.htm.
[4] 王志存. 中国民间智库的发展障碍与对策思考[J]. 法制与社会,2009(22): 240-241，247.
[5] 唐杰. 促进社会智库规范健康发展[N]. 光明日报, 2015-04-02(007).
[6] 郭煦. 民间智库生存之困[J]. 小康,2017(13):74-76.
[7] 刘元春，宋鹭. 社会智库建设：难在哪里，如何解决[N]. 光明日报,2016-09-21(015).
[8] 苗绿. 中国社会智库的政策影响机制分析：以中国与全球化智库(CCG)推动国际人才相关政策为例[J]. 智库理论与实践,2016(05):71-77.
[9] 曲一琳. 新机遇力求新跨越[N]. 光明日报, 2017-05-05(011).
[10] 上海社会科学院智库研究中心. 2015 年中国智库报告[R]. [2017-06-25]. http://www.sass.stc.sh.cn/eWebEditor/UploadFile/00n/ull/20160128161350250.pdf.
[11] 张文珍. 慈善捐助：美国智库的重要资金来源[N]. 中国社会科学报, 2017-04-13(005).
[12] The Council on Foreign Relations. 2013 Financial Statements[R/OL]. [2017-06-25]. https://www.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CFR-2013Financials.pdf.
[13] 于今,陈秋玲,李志斌,闫海潮. 京津冀智库产业区发展路径研究[J]. 理论与现代化,2017(01):13-22.
[14] 马光远. 设立北京智库园 打造中国智库高地[EB/OL]. [2017-06-25]. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-01-23/437142.shtml.
[15] 李闽榕. 充分发挥社会智库的独特优势[N]. 人民日报, 2017-06-18(005).
[16] 薛澜. 智库热的冷思考:破解中国特色智库发展之道[J]. 中国行政管理, 2014(05):6-10.
[17] 杨沐, 邓淑宜. “智库热”与政策思想市场[J]. 智库理论与实践, 2016(05):1-9.
[18] 张旭. 智库思想市场与政府购买决策咨询服务的中国路径[J]. 情报科学,2017(06):51-56.
[19] 郑碧强. 促进社会智库可持续发展策略[N]. 中国社会科学报,2015-11-04(007).
[20] 鲍宗豪. 中国特色社会智库的价值追求[N]. 解放日报,2017-04-07(008).
[21] 郑永年. 中国智库不能完全市场化[EB/OL]. [2017-06-25]. http://www.ipp.org.cn/index.php/Home/Blog/single/id/143.html.
[22] 梁启东. 地方新型智库建设的目标定位与路径选择[N]. 中国社会科学报, 2016-07-11(008).

Recommendation for the Sustainable Development in Talents and Income for China's Social Think Tanks

Ying Yan
China Institute for Reform and Development, Haikou 570311

Abstract: [Purpose/significance] The newly released policy in May 4th, 2017 defined the meaning of social think tanks which reflected the support of the Central Government for the development of social think tanks. However, it is important to solve the problem of acquiring and obtaining talents and securing income stably. **[Method/process]** Based on the empirical study on social think tanks from practitioners, this paper pointed out the advantages of social think tanks compared with think tanks affiliated to governments. Challenges of acquiring and obtaining talents and securing income stably were carefully examined and analyzed. **[Result/conclusion]** Based on the previous analysis, three recommendations are provided: (1) amending policies related to social think tanks, (2) innovating talents hiring and retainingsystems, (3) increasing cooperation among social think tanks.

Keywords: social think tank talents income sustainable development recommendation

收稿日期：2017-05-19 修回日期：2017-06-25 本文责任编辑：唐果媛

[在此处键入]